OPINION

DE

M. RABAUT DE SAINT-ÉTIENNE,

SUR

La Motion suivante de M. le Vicomte DE *Noailles.*

Examiner ensemble ces Questions :
Qu'est ce que la Sanction Royale ?
Cette Sanction est-elle nécessaire pour tous les actes législatifs ?
Dans quel cas la Sanction doit-elle être employée, & de quelle manière ?

A PARIS,

Chez BAUDOUIN, Imprimeur de l'ASSSEMBLÉE NATIONALE, rue du Foin Saint-Jacques, N°. 31.

1789.

OPINION

DE

M. RABAUT DE SAINT-ÉTIENNE,

SUR

La Motion ſuivante de M. le Vicomte DE NOAILLES.

Examiner enſemble ces Queſtions :
Qu'eſt-ce que la Sanction Royale ?
Cette Sanction eſt elle néceſſaire pour tous les actes légiſlatifs ?
Dans quels cas la Sanction doit-elle être employée, & de quelle manière ?

MESSIEURS,

J'ABORDE ſans crainte, à mon tour, la plus grande & la plus importante queſtion qui puiſſe vous être préſentée. J'applaudis à la ſageſſe de cette auguſte Aſſemblée, qui, ſe conformant à la prudente rigueur de ſon Règlement, a voulu ſoumettre cette diſcuſſion à la maturité d'une délibération ſoignée. Vous n'avez pas voulu qu'une déciſion de laquelle dépend le bonheur de la Nation

entière, & la gloire d'un Roi qu'elle chérit, pût être accuſée de précipitation ; & deſirant de vous repoſer après vos travaux dans la ſécurité d'une conſcience ſans reproche, vous avez voulu balancer toutes les raiſons qui pourroient vous être préſentées : vous avez cru qu'il n'y avoit point de comparaiſon entre le danger de troubler la tranquillité des Peuples ou le bonheur de votre Roi, & le foible inconvénient d'une diſcuſſion qui, durant une Séance de plus, pourroit éprouver votre patience.

Je ſens comme vous, Meſſieurs, & d'après vous, que la France entière a les yeux ſur cette Aſſemblée, que le bruit de nos délibérations ſe répand incontinent dans toute l'Europe ; & en rendant hommage à votre prudence, lorſque j'eſſaye de dire mon avis ſur cette queſtion importante, je n'en approche qu'avec reſpect.

Je ne me laiſſe pas étonner cependant par l'inévitable diverſité d'opinions qui ne peut manquer de naître dans une grande Aſſemblée occupée de grands intérêts. Le devoir de chacun de nous eſt de ſoutenir ſon Opinion avec courage, avant la déciſion de l'Aſſemblée, & de ſe ſoumettre quand elle a prononcé. Mais évitant avec ſoin toutes les inculpations gratuites, je ne dois voir dans cette Aſſemblée que de généreux & fidèles Citoyens, pleins de zèle pour le bonheur du Peuple, pleins d'attachement & de reſpect pour le Roi, qui peuvent paroître pencher pour l'un plutôt que pour l'autre, mais qui cherchent à compoſer leur bonheur commun de la félicité de tous deux.

La prévention réciproque qui s'eſt établie eſt venue,

peut-être, Messieurs, de ce qu'on a préjugé la question, même avant de la discuter, & qu'on a pénétré toute la série des conséquences, avant d'avoir délibéré sur le principe. Elle est venue de ce qu'on ne vous avoit pas présenté les matières à discuter, dans leur ordre naturel. Il est évident, en effet, qu'on ne doit point examiner si & par qui une Loi doit être sanctionnée, avant que d'avoir examiné par qui elle doit être faite. L'ordre naturel n'est pas de fixer le pouvoir exécutif avant d'avoir fixé le pouvoir législatif, parce que le premier est une dépendance du second. Et dans l'hypothèse même que le Roi seul a le pouvoir législatif, & dans celle qu'il n'est qu'une partie intégrante de ce pouvoir, il me semble évident qu'on ne devroit pas commencer par nous occuper de la Sanction, parce qu'encore une fois la Sanction est une chose subséquente, une conséquence de la législation. C'est, si je puis m'exprimer ainsi, la signature & le sceau d'une lettre, qui ne sont jamais apposés avant que la lettre soit faite. Si le Roi fait la Loi, il la sanctionne lui-même, ou personne ne la sanctionne: si c'est le Peuple qui fait la Loi, c'est au Roi, à la sanctionner: s'ils font la Loi concurremment, l'un ou l'autre la sanctionne: mais, dans toutes les hypothèses possibles, on doit vous occuper du pouvoir de faire les Loix avant de vous parler du pouvoir de les sanctionner.

Il y avoit d'ailleurs une obscurité cachée, sous le mot de *pouvoir*, qui a nécessairement un sens différent dans les deux attributions différentes. Le pouvoir de faire

les Loix eſt le pouvoir ſouverain, il eſt inhérent au Légiſlateur, il eſt néceſſaire. inaliénable. Le pouvoir de les ſanctionner, n'eſt qu'un pouvoir délégué volontairement. On ne peut donc les traiter en concurrence : il eſt un ordre néceſſaire établi entr'eux ; & cet ordre conſiſte à ce que le pouvoir délégué ne vienne qu'après le pouvoir ſouverain qui délègue.

L'Aſſemblée a prononcé ſur l'ordre à ſuivre dans la diſcuſſion : mon devoir eſt de m'y conformer, & je n'ai pas la penſée de demander aucune interverſion dans l'ordre de ſes volontés ; mais je crois eſſentiel & intéreſſant d'obſerver d'abord, qu'il eſt devenu preſque impoſſible de parler de la Sanction, ſans parler de la légiſlation, puiſque la première eſt la conſéquence de la ſeconde, & que la ſeconde n'a point été diſcutée. L'Aſſemblée ne doit donc pas s'étonner des excurſions qui pourroient être faites hors de la choſe appelée Sanction ; excurſions que je m'interdirai, mais qui me paroiſſent inévitables, ainſi que vous venez de l'éprouver.

Je crois néceſſaire d'obſerver enſuite qu'il ne faut plus être ſurpris du mouvement qui a rempli les dernières Séances : il étoit inévitable, par l'interverſion de l'ordre naturel des matières. Une partie de l'Aſſemblée a cru que celle qui ſe récrioit ſur ce que l'on commençoit par la Sanction, n'en vouloit point du tout, & qu'imbue de maximes républicaines, elle ne vouloit pas même de la royauté. L'autre partie s'eſt alarmée d'une propoſition qui pouvoit aboutir à admettre un *veto* inconnu & indéterminé ; ce qui pouvoit

être la ſuite d'une diſcuſſion, où, poſant la Sanction Royale pour préliminaire, ſans avoir déterminé les objets en conſéquence deſquels elle doit être appliquée, on s'expoſeroit néceſſairement à tirer une mauvaiſe conſéquence d'un principe qui n'auroit point été diſcuté.

Ne craignons pas, Meſſieurs, d'aborder ces difficultés; elles ſont du ſujet, & il eſt devenu indiſpenſable de les éclaircir.

Il eſt impoſſible de penſer que perſonne dans l'Aſſemblée ait conçu le ridicule projet de convertir le Royaume en République. Perſonne n'ignore que le Gouvernement Républicain eſt à peine convenable à un petit Etat, & l'expérience nous a appris que toute République finit par être ſoumiſe à l'Ariſtocratie ou au Deſpotiſme. D'ailleurs, les François ſont attachés de tout temps à la ſainte, à la vénérable antiquité de la Monarchie; ils ſont attachés au ſang auguſte de leurs Rois, pour lequel ils ont prodigué le leur; ils révèrent le Prince bienfaiſant qu'ils ont proclamé le Reſtaurateur de la Liberté Françoiſe. C'eſt vers le Trône conſolateur, que ſe tournent toujours les yeux des Peuples affligés; & quels que ſoient les maux ſous leſquels ils gémiſſent, un mot, un ſeul mot, dont le charme magique ne peut être expliqué que par leur amour, le nom paternel du Roi ſuffit pour les ramener à l'eſpérance. *Le Gouvernement François eſt donc Monarchique*; & lorſque cette maxime a été prononcée dans cette ſalle, tout ce que j'ai entendu réclamer, c'eſt que l'on définît le mot de Monarchie.

Il a paru, d'un autre côté, à pluſieurs Membres de

l'Aſſemblée, qu'à décider, dès le commencement, que le *veto* devoit être accordé au Roi, *veto* qu'ils ne connoiſſoient point encore, puiſqu'il n'étoit pas déterminé, on pouvoit l'expoſer à divers inconvéniens; qu'on ne ſavoit pas encore s'il prendroit ſon activité dès l'inſtant de la déclaration, ſi l'Aſſemblée le déclarant aujourd'hui, le Roi pouvoit en faire uſage demain; qu'au ſortir des orages auxquels nous avons été livrés, on ne pouvoit pas ſe cacher, que la tempête n'eſt pas encore appaiſée; que les Conſeils perfides, dont l'art eſt d'approcher ſourdement du Trône pour ſéduire les Princes, pouvoient inſpirer au Roi des alarmes ſur la fidélité des Citoyens; que l'engageant, ſous cette fauſſe apparence, à refuſer ſon conſentement aux décrets de l'Aſſemblée Nationale, les Peuples n'auroient pas la conſtitution qu'ils ont demandée; que ſais je encore? que peut-être on tâcheroit d'engager le Roi à refuſer ſa ſanction à vos célèbres Arrêtés de la nuit du 4 Août, du moins aux loix qui en découleroient; qu'on pourroit lui préſenter comme des ſacrifices forcés, des ſacrifices dont l'éclat patriotique a rempli les François de reconnoiſſance, & les Etrangers d'admiration; que, ſous ce faux prétexte, on pourroit, par le moyen du *veto* trop promptement déclaré, détruire pièce à pièce le grand ouvrage que vous aurez fait pour la liberté des Peuples, & prévenir la réforme de tant d'abus qui frémiſſent à la penſée de votre redoutable examen; qu'ainſi l'Aſſemblée Nationale actuelle, puiſſante par le pouvoir que lui ont ſolemnellement confié les Peuples, & par l'adhéſion d'une multitude de Ci-

tés, seroit nulle par le *veto* Royal qu'elle-même auroit déclaré ; & que les Peuples nous reprocheroient une faute qui n'étoit point nécessaire, puisqu'il n'étoit pas nécessaire de commencer par la Sanction Royale, & qu'on ne pouvoit commencer par elle qu'en intervertissant l'ordre naturel.

Je n'examine pas, Messieurs, si ces alarmes étoient fondées ; mais soit pénétration & prévoyance, soit foiblesse & timidité, quelques-uns les avoient conçues ; & vous pensez, sans doute, que des Représentans de la Nation ne doivent pas leur en faire un crime.

Il y avoit cependant, Messieurs, un point commun sur lequel tout le monde sembloit devoir s'accorder, & le Comité de Constitution vous l'a présenté hier : c'est que la Sanction Royale, dont on s'occupe, n'est exigée que pour maintenir la Constitution, & non pour la former. Il est vrai que quelques-uns ont cru que la force d'une Assemblée Nationale étoit incommensurable ; que chaque Assemblée successive pouvoit, dans sa marche graduelle, diminuer l'influence du Monarque & le réduire lui-même à rien ; que l'influence de cette Assemblée suspendoit tout & pouvoit tout détruire ; que par sa toute-puissance, elle pouvoit altérer la Constitution elle-même, & que cette Constitution seroit, de cette manière, à la merci des Représentans de la Nation ; & le Comité a pensé qu'il étoit nécessaire que le Roi eût un *Veto* propre à maintenir la Constitution que vous auriez arrêtée. Mais cette précaution politique n'avoit pas pour objet la Constitution que vous allez faire,

mais celle que vous aurez faite ; le *Veto* que l'on discute, ne prend pas sa date aujourd'hui, mais il commencera lorsque la Constitution aura été arrêtée, puisqu'il est imaginé pour la maintenir. On nous auroit donc épargné bien des alarmes réciproques, 1°. si l'on n'eût pas commencé par discuter la Sanction ; 2°. si l'on no useût présenté à-la-fois tout le travail du Comité, parce que nous aurions vu la liaison de ses parties, & calculé sur elles les avantages ou les inconvéniens de la Sanction.

Je ne puis m'empêcher de remarquer ensuite que l'examen du *Veto* est nécessairement subordonné aux deux questions de la permanence des Etats-Généraux, & de la division en deux Chambres ; car le *Veto* changera d'influence selon que l'Assemblée Nationale sera périodique ou permanente : il n'aura pas le même poids si vous formez deux Chambres, & si vous n'en avez qu'une ; & il s'ensuit de-là que la discussion de cette question est nécessairement vague & indéterminée, puisqu'elle n'est appuyée sur aucuns calculs politiques ; que si vous déterminez un *Veto* quelconque, il peut devenir absolu si la permanence des Etats-Généraux est rejetée; que ce *Veto* a d'autres limites si vous n'admettez qu'une Chambre ; qu'il en aura d'autres, si vous en admettrez deux ; & que chaque Membre embarrassé pourra vous dire : J'admets tel *Veto* si votre Assemblée Nationale est unique ; j'admets tel *Veto* si vous avez deux Chambres ; je demande tel autre si les Etats sont permanens ; j'en desire un autre s'ils sont périodiques ; mais je ne saurois admettre un *Veto* absolu & indéterminé,

parce que je ne ſaurois fixer un des poids de l'équilibre politique, ſi les autres poids me ſont inconnus.

Le Règlement avoit pourvu à l'inconvénient des motions préparées par leur auteur & imprévues pour l'Aſſemblée, en ordonnant que ces motions ſeroient imprimées, pour que chacun pût les examiner. Celle de M. le Vicomte de Noailles fut portée au travers de nos diſcuſſions; on y délibéra ſans préparation; & de plus, on y a fait un changement remarquable. M. le Vicomte de Noailles demandoit qu'on délibérât ſimultanément ſur toutes ſes parties; l'Aſſemblée trouva à propos de la diviſer en deux: en ſorte qu'aujourd'hui nous ſommes bornés à ne pouvoir diſcuter que la Sanction, c'eſt-à-dire, à délibérer au haſard, puiſque nous ignorons abſolument quels rapports cette partie de la Conſtitution aura avec toutes les autres. La Conſtitution eſt un ſyſtême dont il eſt abſolument néceſſaire d'embraſſer & de comparer toutes les parties à la fois.

Cependant cet embarras n'empêche pas qu'on ne puiſſe examiner les queſtions propoſées dans la première partie de la Motion de M. le Vicomte de Noailles.

PREMIÈRE QUESTION.

Qu'eſt-ce que la Sanction Royale?

C'eſt le conſentement accordé par le Roi à une Loi portée par les Légiſlateurs de la Nation, & ſans lequel la Loi ne peut avoir aucun effet.

SECONDE QUESTION.

Cette Sanction eſt-elle néceſſaire pour tous les actes légiſlatifs ?

Si la queſtion n'eſt pas plus étendue, & ſi je ne puis pas m'en écarter, je ſuis obligé de répondre, que non; que, pour qu'un acte légiſlatif mérite de porter ce nom, la Sanction n'eſt point néceſſaire, parce que ces actes ſont une émanation nue & ſimple du pouvoir légiſlatif; & que, l'acte produit, tout eſt fait. Cela eſt ſi vrai, que ſi, par exemple, le Roi avoit ſeul le pouvoir légiſlatif, ſa Loi n'auroit pas beſoin d'être ſanctionnée.

Mais, ſi l'on ajoute d'autres queſtions indiſpenſables, & que l'on me demande ſi ces actes doivent être ſanctionnés pour être livrés au pouvoir exécutif, ſi c'eſt au pouvoir exécutif à les ſanctionner, ſi le Roi les ſanctionne comme Légiſlateur, ou comme Exécuteur, ſi c'eſt comme réuniſſant l'un & l'autre droit : ſur-tout, ſi l'on me demande ſi l'équilibre politique eſt utile, s'il n'eſt pas convenable au maintien de la Conſtitution, que la ſanction, ou plutôt, que le *veto* ſoit accordé au Roi, j'avoue que je ne puis répondre à ces queſtions, ſans avoir diſcuté la Conſtitution elle-même, & ſans avoir vu auparavant tout l'enſemble des parties qui la compoſent.

TROISIÈME QUESTION.

Dans quels cas la Sanction doit-elle être employée?

Je l'ignore, & je défie qui que ce soit, de répondre à cette question, si on ne lui permet pas de discuter les questions préliminaires, s'il n'examine quelles Loix doivent être faites, s'il ne s'occupe de la législation qui précède nécessairement la Sanction; car, pour dire dans quels cas la Sanction doit être employée, il est indispensable d'examiner tous ces cas.

QUATRIÈME QUESTION.

De quelle manière la Sanction doit-elle être employée?

Après tant de questions importantes, & qui dans mon esprit, resteront indécises jusqu'à ce que je connoisse tout le systême de la Constitution, il me semble qu'on peut différer l'examen de celle-ci; car le mode de sanctionner ne me paroît pas difficile à trouver.

Je n'entends point intervertir l'ordre que l'Assemblée a décrété: je ne cherche pas à retarder sa décision sur la Sanction Royale; je souhaite vivement d'être seul embarrassé dans cette discussion, & que cet embarras ne soit qu'un effet de ma foiblesse; mais je pense toujours que nous serons plus éclairés, quand nous aurons sous les yeux l'ensemble de la Constitution, dont la Sanction

eſt comme le ſceau : j'aurois ſouhaité qu'on eût décidé avant tout, la permanence de l'Aſſemblée Nationale, & qu'on eût délibéré ſur la queſtion des deux Chambres, dont l'organiſation change & modifie différemment le *Veto* Royal & ſon influence.

Je déteſte le deſpotiſme, je frémis à la ſeule penſée du deſpotiſme miniſtériel ; mais celui de l'Ariſtocratie, quelle qu'elle ſoit, & où qu'elle ſoit, me paroît le plus inſupportable de tous, car on échappe à un Deſpote à la faveur des diſtances, & l'on ne voit pas du moins la main qui forge nos chaînes, & qui en tient le premier anneau : mais le Deſpotiſme ariſtocratique pèſe à-la-fois dans tous les lieux, & ſur tous les hommes, & ſa préſence conſtante & odieuſe ſoulève la haine, & ſollicite à la vengeance. Je penſe donc que nous devons prévoir le Deſpotiſme des Aſſemblées Nationales elles-mêmes que nous devons prévoir celui d'une Chambre haute, ou celui des deux Chambres, & garantir les générations futures d'un malheur peut-être auſſi grand que celui dont nous avons été les victimes. La liberté eſt placé entre deux précipices, à droite & à gauche eſt le Deſpotiſme. Notre devoir eſt de les éviter. Si le *veto* ſuſpenſif eſt le ſeul moyen de prévenir la tyrannie des Aſſemblées Nationales, ou leur précipitation inconſidérée, je ſuis prêt à l'adopter : ſi l'organiſation de ces Aſſemblées mêmes peut en prévenir les dangers, je demande qu'elles ſoient composées dans cet eſprit de prévoyance ; ſi les deux Chambres ſervent à nous maintenir dans ce milieu que je cherche, qu'on commence

par examiner l'organisation de ces deux Chambres. Mais, puisque nous avons à choisir entre plusieurs moyens de maintenir la liberté contre deux sortes de tyrannies, puisque même tous ces moyens doivent être combinés & réunis, qu'on ne nous en présente pas un seul à-la-fois, & qu'avant de prononcer sur la Sanction Royale, on nous mette sous les yeux tout l'ensemble de la Constitution. C'est à cela que je conclus.

M. *Rabaut de Saint-Etienne* fit ensuite cette Motion: *Je demande que la décision sur la Sanction Royale soit renvoyée après la discussion de la question de la permanence de l'Assemblée Nationale, de celle des deux Chambres, & après l'examen de la Constitution. Cette Motion ayant pour objet un ajournement, est conforme au Règlement, art. XIII du Chapitre des Motions.*

par examiner l'organisation de ces deux Chambres. Mais, puisque nous avons à choisir entre plusieurs moyens de maintenir la liberté contre deux formidables ennemis, puisque même tous ces moyens doivent être combinés & réunis, qu'on ne nous en présente pas un seul à la fois, & qu'avant de prononcer sur la Sanction Royale, on nous mette sous les yeux tout l'ensemble de la Constitution. C'est à cela que je conclus.

M. Rabaut de Saint-Etienne fit ensuite cette Motion: *Je demande que la décision sur la Sanction Royale soit renvoyée après la discussion de la question de la permanence de l'Assemblée Nationale, de celle des deux Chambres, & après l'examen de la Constitution.* Cette Motion ayant pour objet un ajournement, fut renvoyée au Règlement, art. XIII du Chapitre des Motions.